POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC

VOLUME 26 2008 N° 2

Numéro spécial

LA GESTION PUBLIQUE DES RESSOURCES HUMAINES EN RECHERCHE(S)

Préparé par Véronique CHANUT, Professeur à l'Université d'Auvergne

Marcel POCHARD
« Nouvelles perspectives sur la fonction publique »

Jocelyne ABRAHAM et Franck BRILLET
« LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH »

Paul CROZET, Asma KAANICHE et Jean LIENARD
« Nouvelle gouvernance à l'hôpital : recomposition de l'organisation et gestion des ressources humaines »

Etienne MACLOUF et Bruno WIERZBICKI
« La mobilité géographique pour optimiser la gestion des ressources humaines publiques ? »

Laurence LE DOUARIN et Ghislaine DONIOL-SHAW
« L'accès des femmes aux emplois supérieurs de la fonction publique : une construction au croisement des itinéraires professionnels et familiaux »

Daniel MARC
« Le plafonnement des carrières : le cas des techniciens de l'environnement, entre contrainte réglementaire et manque de reconnaissance »

Annie CHEMLA-LAFAY
« Professionnaliser la GRH de la fonction publique de l'Etat en France : une incantation sans effets réels »

Anaïs GAUTIER, Pascal LIÈVRE et Géraldine RIX
« Les obstacles à l'apprentissage organisationnel au sein de l'organisation de la sécurité civile : une mise en perspective en termes de gestion des ressources humaines »

Véronique CHANUT et Hervé CHAVAS
« Éduquer à la GRH dans les organisations publiques : un processus tiré par la demande ou par les connaissances ? »

ISSN 0758-1726

Éduquer à la GRH dans les organisations publiques. Un processus tiré par la demande ou par les connaissances ?

Véronique Chanut[1]

Hervé Chavas[2]

> *« Les sciences en voie de formation ont le privilège médiocrement enviable de servir comme d'un asile provisoire à tous les problèmes qui flottent dans l'air, sans avoir trouvé leur véritable place. »* Simmel, « Comment les formes sociales se maintiennent », *Année sociologique*, 1, 1889.

Résumé :

Poussées par de profondes transformations qui les affectent, les administrations ont multiplié le recours à la formation et au conseil en vue d'améliorer leurs pratiques de gestion des ressources humaines (GRH). Pour autant, leurs demandes, à la fois hétérogènes et évolutives, ne sont guère satisfaites. Les dispositifs qui leur sont proposés privilégient davantage l'exploitation de méthodes bien rodées que l'exploration de nouvelles pratiques. Envisageant la formation et le conseil comme un processus, l'article propose de renverser la perspective en partant précisément de la demande des acteurs. Il souligne alors les multiples possibilités d'optimiser la production et la diffusion de connaissances en RH. De nouvelles manières d'éduquer à la GRH sont suggérées qui font appel à l'imagination gestionnaire des consultants, des chercheurs et des acteurs de terrain et qui inspirent finalement de nouvelles façons de penser la GRH dans les organisations publiques.

Mots clés :

Apprentissage, accommodation, assimilation, connaissance, conseil, éducation, exploitation, exploration, formation, savoirs

Abstract :

Administrations, driven by profound changes around them, have intensified their efforts in training and consulting in order to improve their management of human resources. Despite their efforts, however, they haven't been able to find adequate responses to a wide range of evolving needs. The strategies being proposed to them emphasize more the implementation of proven methods than the exploration of new practices. This article considers training and consulting as a process and proposes to reverse this attitude by starting out precisely with the needs of those it concerns. It emphasizes the many possibilities of optimizing the production and diffusion of knowledge about human resources. It suggests new ways of teaching how to manage human resources that appeal to the managerial imagination of consultants, researchers, and those who are on the ground, and it also inspires new ways of thinking about the management of human resources in the public sector.

Key Words:

Training, accommodation, assimilation, knowledge, consulting, education, exploitation, exploration, know-how

[1] CRCGM - Université d'Auvergne / LARGEPA - Université de Paris II

[2] Sup de Co Amiens Picardie / CURAPP- Université de Picardie

F. W. Taylor[3] comme H. Fayol[4] accordaient une place éminente à l'éducation des managers, moins d'un point de vue pédagogique que pour relayer les exigences des industriels en la matière ; aussi parce qu'ils y voyaient une condition essentielle à la diffusion de leurs idées. La tradition a perduré chez les spécialistes de gestion qui s'intéressent à la production et à la diffusion de leurs connaissances. Aujourd'hui, consultants et formateurs sont également, à leur manière, des *« praticiens réflexifs »* qui s'interrogent sur le sens, la pertinence et la légitimité de leurs pratiques et qui réfléchissent *« au cœur de leur action »* (Schön, 1983). Ce détour réflexif s'avère particulièrement nécessaire dans une discipline comme la gestion qui a depuis longtemps abjuré ses origines camérales (Mintzberg, 2005) pour assumer pleinement sa vocation praxéologique et qui ne se justifie finalement que par l'usage qui en est fait et la diffusion qui lui est donnée.

L'enseignement de la gestion a ainsi donné lieu à de nombreuses réflexions (Bergadaa, 1990), essentiellement dans une perspective critique (Mintzberg, 2005). Les principaux obstacles repérés concernent d'abord le caractère essentiellement contingent des démarches de gestion, par nature difficiles à transposer et à généraliser, et donc à enseigner. De surcroît, l'action managériale tenant autant à des tours de main qu'à des connaissances analytiques, il convient de trouver *« l'art et la manière »* de l'enseigner (Burlaud, 1989). Pour déjouer ces difficultés, les réponses les plus courantes consistent soit à proposer des approches normatives et prescriptives qui offrent la commodité rassurante d'un prêt-à-penser managérial, soit à mettre en exergue la personnalité des dirigeants, quitte à promouvoir une vision héroïque et en partie erronée du management (March, 1999). Dans les deux cas, le décalage risque de s'insinuer entre *« théories professées »* et *« théories en usage »* (Argyris et Schön, 1978). Ce fossé qui sépare connaissance et action (Pfeffer et Sutton, 1999) souligne bien d'ailleurs la difficulté qu'éprouvent les managers à faire le lien entre leurs réalités concrètes de travail et ce qui leur est enseigné ou conseillé. Ces obstacles conduisent finalement à s'interroger sur la portée des formations et des actions de conseil en management.

Les choses se compliquent encore avec la gestion des ressources humaines (GRH). Dans ce domaine en effet, les idées sont exposées à une forte volatilité : l'enthousiasme actuel pour les compétences n'a-t-il pas balayé l'engouement de naguère pour le management participatif ? Beaucoup de démarches sont ainsi poussées par les pressions et les modes sans que leurs fondements académiques ne soient d'ailleurs toujours garantis. De surcroît, l'évolution de la fonction Ressources humaines (RH) et de son périmètre contribue à l'instabilité même du corpus. L'élargissement du champ de la GRH au-delà de sa base originelle, essentiellement administrative et technique, oblige à des révisions substantielles et pousse en permanence cette discipline vers de nouvelles frontières. Le caractère éminemment idéologique de la GRH constitue une difficulté supplémentaire car il entache inévitablement les démarches de

[3] F.W. Taylor (1909), « Pourquoi les industriels n'apprécient pas les diplômés des universités et écoles techniques », Communication présentée à la *Society for the Promotion of Engeneering Education*, Proceedings, XVII, p.79-92.
[4] H. Fayol (1999), *Administration industrielle et générale*, Dunod, Paris, 1ère édition 1918, p. 100-104.

formation et de conseil d'un soupçon de manipulation (Rojot, 1989). Enfin, la référence persistante à un modèle instrumental (Brabet, 1993) n'incite guère à l'innovation pédagogique.

Toutes ces difficultés se trouvent encore accentuées dans le secteur public où l'émergence des pratiques modernes de GRH est encore récente, où la fonction RH demeure mal stabilisée et où, en dépit d'initiatives importantes, la GRH reste encore trop souvent le parent pauvre (Chanut, 2008). L'expression même de GRH continue d'ailleurs de soulever des réticences, particulièrement dans certains secteurs comme l'éducation nationale où la possibilité d'une GRH est vécue comme un déni du savoir professionnel et de la vocation (Tardif, Lessard, 2005).

Il est difficile de démêler si ces résistances sont la cause ou la conséquence des difficultés à enseigner la GRH. Il n'en demeure pas moins qu'elles soulèvent des questions fondamentales quant aux contenus mêmes des connaissances en RH (que doit-on enseigner ?), quant à leurs modalités de diffusion (comment doit-on enseigner ?) et enfin quant à la légitimité et l'utilité de cet enseignement ((pour)quoi enseigner ?). C'est à cette approche didactique, centrée sur la relation des gestionnaires et des managers publics[5] aux savoirs de la GRH, que s'essaie cet article. L'hypothèse qui est faite est que l'inadaptation des pratiques éducatives, en matière de GRH, dans les organisations publiques, tient certes aux insuffisances de l'offre et à une demande souvent équivoque mais surtout aux faiblesses du corpus. Ce constat nous invite alors à repenser la gestion publique des RH à partir d'une analyse critique des pratiques de formation et de conseil.

En dépit des aspirations croissantes des administrations publiques à améliorer leur GRH et à se former (I) et de l'enrichissement des connaissances dans ce domaine (II), la capacité des gestionnaires à apprendre tend à s'épuiser suggérant que le processus même d'éducation est à repenser profondément (III).

1. L'apprentissage de la GRH : un processus tiré par la demande ?

Rapprocher les mondes du conseil et de la formation se justifie pour plusieurs raisons. L'un comme l'autre participent d'une même mission éducative : ils ne sont pas voués au service exclusif de la science mais s'ingénient également à en diffuser les enseignements pour un meilleur fonctionnement des organisations. Dans les deux cas, la démarche s'apparente donc à

[5] Dans cet article, le terme de gestionnaire vise les personnels en charge des RH, notamment le directeur des RH. La dénomination de manager désigne des personnes en position de responsabilité ou d'encadrement. Les mots conseil et formation recouvrent toute forme d'intervention extérieure proposant assistance, aide, apport ou transmission de techniques, de méthodes, d'habiletés ou de recommandations. Quant aux termes de mission et d'intervention, ils renvoient à des situations concrètes (conseil, formation, tutorat, diagnostic, audit, étude, avis, accompagnement, expertise, etc.).

un processus d'intervention avec le plus souvent des visées opérationnelles. De surcroît, ce sont souvent les mêmes personnes qui interviennent tantôt comme consultants, tantôt comme formateurs et qui se réfèrent à un corpus commun de connaissances. Il existe donc un continuum entre ces deux pratiques dont les frontières sont d'ailleurs assez perméables.

Les conceptions traditionnelles du conseil et de la formation ont également tendance à décrire consultants et formateurs comme des experts qui délivrent savoirs et informations (Stern et Tutoy, 1995 ; Mreiden, 2000) et disposent d'un pouvoir de prescription assez fort, certains évoquant même l'avènement d'une « *consultocratie* » (Saint Martin, 2000). Cette représentation, outre qu'elle préjuge d'une certaine incapacité managériale des décideurs publics, s'avère de moins en moins fondée, ne serait-ce que parce que les managers ont sans doute moins besoin d'informations (d'ailleurs de plus en plus accessibles) que de méthodes d'analyse pour bien les exploiter. Ce sont donc aujourd'hui de nouvelles habiletés qui sont requises de ces ''tiers experts''. Les demandes à leur égard se transforment, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, bouleversant la division du travail qui s'était progressivement installée entre praticiens, chercheurs et consultants, notamment dans le champ des RH.

1.1 Les nouvelles demandes des organisations publiques en matière de GRH

H. Mintzberg (2005), brocardant l'enseignement actuel du management, compare le processus éducatif à un processus industriel pour constater que la production de connaissances managériales est beaucoup plus poussée (*push*) par l'offre des écoles de management qu'elle n'est tirée (*pull*) par les attentes des entreprises. Notons d'ailleurs que lui-même fournit un état critique assez fouillé de l'offre de formation en management mais qu'il est beaucoup moins explicite sur la nature de la demande qu'il se propose précisément d'explorer à travers des dispositifs pédagogiques innovants. Cerner cette demande s'avère d'ailleurs assez difficile et force est de constater que la plupart des études sur l'enseignement de la GRH privilégie le point de vue de l'offre, à l'instar de celle menée par J. Brabet (1993) qui s'inspire d'une recension des manuels en usage dans la discipline. Dans une perspective différente mais complémentaire, nous tentons ici d'appréhender la nature et les caractéristiques de la demande des administrations publiques en matière de formation ou de conseil à la GRH.

S'appuyant sur le matériau d'une enquête auprès d'agents en formation permanente ainsi que sur nos propres pratiques d'intervention auprès des gestionnaires publics, nous cherchons à mieux comprendre leurs attentes. La démarche consiste à exploiter des questionnaires administrés à nos étudiants depuis une dizaine d'années dans des cycles de niveau master 2 où nous enseignons la GRH, dans le cadre de la formation permanente. Cet exercice d'autodiagnostic, conçu comme une série de questions ouvertes, est effectué dès le premier cours : il vise à faire expliciter à ces cadres, responsables ou futurs responsables en RH, les enjeux qu'ils attachent à la GRH dans le secteur public, les représentations dominantes qu'ils en ont, également les évolutions qu'ils perçoivent, enfin leurs attentes à l'égard de la formation. Au total, ce sont 263 questionnaires qui ont été analysés. Au départ, ce matériau

pédagogique n'était pas destiné à des fins de recherche mais son exploitation systématique se révèle très riche pour repérer les facteurs structurant la demande de formation.

Ces données spécifiques à la formation sont croisées avec d'autres matériaux issus d'interventions de conseil ou de formation en RH en univers public, accumulés depuis la fin des années 80, qu'ils concernent des administrations centrales ou déconcentrées, des collectivités locales ou des organismes publics ou parapublics. Ces matériaux procèdent donc d'une connaissance concrète du terrain et de situations pratiques d'interactions associant acteurs ''autochtones'' et intervenants extérieurs à l'organisation. La demande des clients peut ainsi être appréhendée, certes d'un point de vue formel, à travers l'analyse des cahiers des charges mais aussi, plus directement, à travers la fréquentation des acteurs et l'investigation de terrain. L'exploitation systématique de ces matériaux (Chavas, 2000) rend compte de la diversité des pratiques : accompagnement d'équipes, formation aux outils de gestion, implantation d'instruments de gestion, conseil opérationnel, etc. Les missions évoquées concernent des interventions conduites diversement par des consultants indépendants, par de petites équipes ou encore par des équipes lourdes que seuls les gros cabinets sont susceptibles de mobiliser.

L'état des lieux qui se dessine à la lumière de ces données confirme d'abord que l'affirmation d'une politique volontariste de GRH dans le secteur public a ouvert, ces vingt dernières années, aux formateurs comme aux consultants, un marché plutôt florissant qui conserve tous ses attraits. L'analyse de ce marché est toutefois rendue difficile en raison de données qui sont lacunaires.

Ainsi la statistique sur la formation[6] ne s'intéresse-t-elle guère aux domaines et aux contenus de formation. Les bilans font rarement état des disciplines ou des spécialités vers lesquelles s'orientent les personnels formés mais privilégient d'autres catégories (partition formation initiale/continue, nombre de jours de formation par agents ou par catégories, etc.). Il est donc difficile d'évaluer la part spécifique que les administrations publiques consacrent aux formations à la GRH, d'autant que les statistiques les assimilent aux formations à l'encadrement et les enregistrent dans une même catégorie. En outre, les programmes spécifiques de GRH dispensés dans les écoles de la fonction publique ne sont pas systématiquement recensés. L'enquête menée par le CEREQ en 2000 sur la formation continue des agents publics révélait cependant que les formations relevant des RH, de la communication et de l'encadrement représentaient 12% des formations dans le secteur public (contre 9% dans le privé)[7], constituant ainsi le quatrième poste en termes de spécialité de formation. Il est probable que cette place, déjà avantageuse, se soit encore améliorée. Largement encouragées par le ministère de la fonction publique dans le cadre de la mise en

[6] DGAFP (2008), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008*, tome 1 : faits et chiffres.
[7] C. Lowezanin, C. Perez (2002), *La formation des agents de la fonction publique*, Céreq, p. 36.

œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)[8], les formations à la GRH se sont progressivement institutionnalisées, soutenant ainsi l'effort de professionnalisation des gestionnaires RH[9].

Cette croissance de la demande est confirmée par l'activité grandissante des sociétés de conseil. Dès 2001, celles-ci cherchent auprès des administrations publiques des relais de croissance pour compenser l'affaissement de la demande des entreprises. Les administrations, qui représentaient alors moins de 5% du marché du conseil en management en 2000, se situent aux alentours de 10% dans les années 2002-2004, leur contribution ayant même doublé en 2006[10]. Simultanément l'espace du conseil se modifie, à la faveur de restructurations qui confirment la domination de quelques grands cabinets. Dans le domaine des RH, l'offre se structure autour de trois grandes catégories de prestataires. Outre les cabinets de conseil en stratégie dont le cœur de métier ne porte cependant pas sur les ressources humaines, les cabinets spécialistes des ressources humaines[11] jouent un rôle éminent, en particulier la *Cegos*, figure historique et emblématique, rejointe désormais par d'autres comme *Altedia* (fondé en 1996) ou *Eurogroup Consulting* (fondé en 1982). Viennent ensuite les cabinets généralistes qui offrent une gamme complète de prestations. *Accenture* et *PriceWaterhouseCoopers* en sont les figures de proue, ainsi que *IneumConsulting* et *BearingPoint*. Sont enfin répertoriés des cabinets appartenant à des sociétés de service et d'ingénierie informatique (comme *CapGemini Consulting*, *CSC Computer Science* ou *Unilog Management* devenu récemment *Logica Management Consulting*), qui occupent désormais une position majeure dans le conseil en gestion dans le secteur public.

Simultanément, les attentes des professionnels à l'égard de l'Université semblent s'affirmer. Une demande émerge et les réponses fournies aux questionnaires par nos étudiants permettent d'en esquisser les contours. A rebours de certains préjugés, leurs motivations pour suivre une formation continue en GRH se portent en priorité sur leur désir d'acquérir des savoirs théoriques. Les résultats dénotent en effet une forte appétence pour la théorie et les fondamentaux. Cette demande en matière de modèles vient au premier rang (42%), devant la demande d'outillage (38%), nettement devant le caractère diplômant de la formation (12%) et l'échange d'expériences (8%). Cette hiérarchie est d'ailleurs stable dans le temps et ne varie guère au fil des promotions. Ces attentes ne sont certes pas exclusives : les deux tiers des étudiants souhaitent d'ailleurs à la fois une meilleure compréhension des modèles théoriques et un meilleur usage des outils. Quant à l'appétence pour la théorie, elle recouvre, à l'examen, des motivations assez variées : à la fois être en mesure de formaliser les connaissances acquises sur le tas, éclairer et situer leurs propres pratiques et connaître les fondements de celles-ci pour les améliorer. Enfin, la demande d'outils est justifiée par le besoin de pouvoir

[8] Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (2008), *La formation continue des agents de la fonction publique de l'Etat*.
[9] DGAFP (2008), *Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration*.
[10] *Les Echos*, 19 juin 2008.
[11] Répertoriés dans la classification INSEE dans la sous-catégorie 74.14.14 Conseil en gestion de ressources humaines (non compris le recrutement), INSEE - EAE Services.

les utiliser à court terme. C'est aussi un moyen pour eux de s'affirmer, dans leur service ou à l'occasion d'un recrutement, comme des professionnels à part entière. Ainsi, pour la plupart, le bon maniement d'outils RH constitue un signe ostentatoire de légitimité.

L'analyse des cahiers des charges fournit également de précieuses informations. Trois tendances sont observables. En premier lieu, la demande en instrumentation de gestion se trouve confirmée. Elle renvoie pour l'essentiel à la nécessité pour les administrations de se doter de systèmes d'information de ressources humaines (SIRH) ou encore de plans de GPPEC[12]. En deuxième lieu, la demande s'organise désormais autour de l'accompagnement managérial dans les services opérationnels aussi bien que dans les services RH, et à tous niveaux de responsabilité. Ainsi un appel d'offres récent du ministère de la santé souligne la nécessité de *« donner au personnel d'encadrement la capacité d'adapter ses compétences et d'exercer ses fonctions de manager dans les meilleures conditions d'efficacité, afin de s'inscrire dans une démarche de performance portée par le plan stratégique 2007-2009 »*. Les cabinets sont appelés à proposer pour une soixantaine de cadres un cursus comprenant une journée de retour d'expérience autour de la *« maîtrise des fondamentaux du management »* et sur le thème *« Travailler ensemble – en équipe »*. De son côté, la ville de Paris sollicite les experts pour concevoir et organiser un cursus de professionnalisation de chefs d'équipe du nettoiement sur des thématiques RH autant que managériales : *« animer une équipe d'agents exerçant les fonctions d'éboueurs, organiser des réunions, gérer d'éventuels conflits entre éboueurs ou entre éboueurs et riverains »*. Pour sa part, l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) du ministère de l'économie publiait courant 2008 un appel d'offres pour *« la conception et l'animation de la journée de lancement, à caractère artistique, du cycle de formation au management destiné aux cadres supérieurs »* ; les attentes portaient sur une *« pédagogie reposant sur une métaphore artistique qui pourrait prendre la forme d'une animation musicale, théâtrale ou autre »*[13]. Cet éclectisme est assez caractéristique de ces demandes d'un genre nouveau qui, au-delà du corpus de la gestion, s'autorisent des incursions dans d'autres domaines et des emprunts à d'autres disciplines (droit, sociologie, psychologie voire philosophie ou pratiques artistiques). En troisième lieu, la demande d'expertise en RH a pris un tour résolument microsociologique, voire personnalisé. Ce phénomène, perceptible dès le milieu des années 80 dans l'administration d'Etat, est nourri par une idéologie de la responsabilisation qui conçoit la réforme comme une réponse modulable aux attentes du terrain, grâce à une multitude d'ajustements. Cette tendance, en s'amplifiant, a rendu impérative une assistance technique de proximité de plus en plus sophistiquée. Aux appels d'offres pour des démarches standardisées s'ajoutent ainsi des missions d'assistance aux managers lors de leur prise ou de

[12] Expérimentées en 2006 et généralisées en 2007, des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines sont organisées dans les différents ministères. Elles s'inscrivent dans les schémas stratégiques de GRH élaborés par chacun d'entre eux et ont vocation notamment à accompagner la révision générale des politiques publiques.

[13] Le cahier des charges précise que *« les intervenants qui l'animeront pourraient être des artistes et des consultants avec une alternance de séquences artistiques et d'autres portant sur le management. L'objectif des consultants est d'exploiter au mieux les prestations des artistes pour les transposer à la réalité du travail des managers au quotidien et sur le terrain »*.

leur changement de poste, à la faveur d'une mutation et, désormais de plus en plus, d'une fusion. L'administration ne cherche plus alors forcément des experts rompus aux techniques de GRH, capables d'animer des sessions de formation, mais des médiateurs ou des ‘‘passeurs’’ aptes à recueillir la parole des managers et à leur proposer un accompagnement privilégiant les retours d'expérience. L'appel d'offres de février 2008 du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables est symptomatique de ce basculement puisqu'il porte sur la réalisation de prestations de coaching professionnel au bénéfice des cadres. Pas moins de huit types de prestations de coaching y sont répertoriées : coaching de transition et d'élaboration de stratégie de carrière ; d'accompagnement du changement et de fusion de cultures ; de médiation ou de résolution de conflits interpersonnels ou encore prestations spécifiques de coaching pour dirigeants, etc.

En définitive, le renversement de perspective consistant à partir de la demande plutôt que de l'offre s'avère pertinent, à la fois parce qu'il confirme l'appétence croissante des administrations publiques pour la GRH mais également parce qu'il éclaire sur leurs motivations. Il ressort d'abord que l'affirmation de la prédominance du modèle instrumental (Brabet, 1999) doit être fortement nuancée. Les étudiants en master RH expriment en effet des attentes indissolublement liées, qui visent solidairement des savoirs théoriques et des savoirs d'action. Ils souhaitent à la fois « *de la théorie* » et « *du concret* », « *des modèles* » et « *des outils* ». En revanche, peu font état de leur désir d'innover, d'expérimenter de nouvelles pratiques ou de créer eux-mêmes des outils. Rares sont également ceux qui revendiquent une approche critique. Tout se passe comme si la logique d'exploitation (des outils existants ou des modèles connus) prenait résolument le pas sur une logique d'exploration (de nouvelles expérimentations, de découvertes ou d'innovations).

Les données sur le conseil confirment cette dynamique de croissance tout en soulignant également la nécessité de relativiser la prééminence du modèle instrumental. En effet, les attentes portent moins sur des techniques spécifiques aux RH que sur l'accompagnement. L'accent est davantage mis en définitive sur les processus à enclencher, sur les leviers organisationnels à actionner et, de plus en plus, sur les acteurs à motiver et à soutenir. Incontestablement, le marché du conseil et de la formation en GRH a pris ces dernières années une importance croissante, sans doute imputable à la promotion de la GRH dans les administrations publiques, où elle est désormais présentée comme un enjeu de réforme. Ce faisant, la demande s'est aussi déplacée et porte autant sur la conduite du changement que sur l'outillage administratif. Cet élargissement est révélateur d'une transformation des attentes des gestionnaires et, dans une certaine mesure, de leurs difficultés. Confrontés à l'écart entre une rhétorique modernisatrice souvent très ambitieuse et les impératifs de gestion, ils s'ingénient en permanence à réduire la distance et à gérer les dissonances entre discours politiques et réalités de gestion. Pour caractéristique qu'elle soit de l'action managériale publique et de cette tendance à ce que N. Brunsson décrit comme de *« l'hypocrisie organisationnelle »* (1989), cette difficulté n'en constitue pas moins le cœur de leur activité. Aussi cherchent-ils, à travers la formation ou le conseil, des clés de compréhension des

organisations, des ressorts pour optimiser les effets des outils RH et réduire les distorsions entre les intentions affichées et les réalités concrètes.

1.2 Les facteurs d'évolution de la demande

Les mutations actuelles stimulent incontestablement chez les gestionnaires des besoins en savoirs, pour diverses raisons qu'éclairent bien les situations de conseil et de formation auscultées.

La première tient aux évolutions qui affectent la fonction publique et créent des situations de gestion inédites dans lesquelles les acteurs perdent leurs repères. Qu'il s'agisse des nouveaux mécanismes budgétaires, des réorganisations (fusion de services, mutualisation des moyens) dans le mouvement de la révision générale des politiques publiques, des évolutions démographiques ou encore de la diffusion des technologies d'information et de communication, cette conjonction de facteurs crée une nouvelle donne et soulève en définitive plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. En témoigne par exemple, le sujet du renouvellement des générations qui embarrasse les gestionnaires publics. Attirer, motiver de jeunes talents leur posent d'autant plus de problèmes que leurs attentes et les aspirations de ces nouvelles recrues sont en général mal connues. Plus généralement, les gestionnaires ont le sentiment de ne pas toujours disposer des informations et de la clairvoyance stratégique nécessaires dans un contexte qu'ils décrivent comme particulièrement turbulent. Les opérations de restructuration en particulier créent des situations qui les déconcertent d'autant que le volet RH, notamment dans ses aspects les plus qualitatifs, n'est que rarement anticipé. La création de toutes pièces du ministère de l'immigration en est un exemple, puisqu'elle a consisté en un regroupement de personnels venant principalement de trois administrations (affaires étrangères, justice, intérieur), sans que ledit ministère se dote d'une DRH, plaçant ainsi les services centraux dans une situation délicate puisque l'administration qui emploie ces personnels n'est pas celle qui les gère. Les opérations de fusion également, avec leur lot de transferts ou de regroupements de personnels voire de départs anticipés, se multiplient, suscitant des inquiétudes et fragilisant incontestablement la position de cadres auxquels l'administration s'empresse de proposer des missions de coaching. De même, la poursuite de la décentralisation et le transfert massif de personnels d'Etat vers les départements et les régions obligent celles-ci à renouveler leurs pratiques de gestion.

Les réformes sont alors le terrain d'innovations qui souvent désorientent également les professionnels RH autant que les directions générales. Ces innovations se matérialisent en particulier par la montée en puissance, à très large échelle, de ces *« machines de gestion »*[14] que sont les SIRH ou la GPEC. Sur tous ces outils, le mode d'emploi fait souvent défaut d'autant que ces procédés globalisants promeuvent une vision holistique de la RH que les

[14] L'expression est empruntée à Jacques Girin, «Les machines de gestion » in M. Berry (1983), *Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes,* Rapport pour le ministère de la recherche et de la technologie.

gestionnaires ne maîtrisent pas nécessairement. La GRH connaît ainsi un développement accéléré[15], dans un paysage marqué certes par des contraintes fortes (rationalisation des effectifs, fusions et réorganisations des services, pénurie de certaines catégories de personnel, résistances au changement, etc.), mais aussi par des occasions inédites qu'offrent en particulier les nouvelles technologies. Cette tendance marquée à la rationalisation et à la standardisation des processus contribue en tout cas à faire de la GRH une pratique de plus en plus exigeante qui pousse les gestionnaires à développer des capacités nouvelles.

Enfin, le renouvellement des normes de gestion transforme en profondeur le travail des gestionnaires. Par exemple, les exigences nouvelles en matière d'individualisation de la gestion marquent pour eux une rupture là où ils étaient rompus à une approche collective, fondée sur la gestion des corps. Cette évolution vers des modes de gestion plus personnalisés innerve pourtant désormais l'ensemble des actes de gestion, qu'il s'agisse de la formation (avec la transposition dans le secteur public d'un droit individuel à la formation), de l'évaluation des agents (généralisée par la loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique), de la promotion d'une culture du résultat justifiant l'introduction de primes au mérite, ou encore de la mise sur pied de cellules chargées de bilans de compétence et d'entretiens d'orientation de carrière. A travers ce déploiement de mesures, ce sont d'autres façons de travailler qui sont exigées des gestionnaires et au-delà, d'autres façons de penser la GRH.

Dans ce contexte, les pannes de diagnostic se multiplient face à des situations inattendues ou en l'absence d'effets escomptés (Chavas, Crozet, 2008). Manque de repères, nouvelle instrumentation, refondation des normes de gestion : autant de transformations qui requièrent de la part des DRH des capacités qui débordent largement leur formation initiale, essentiellement juridique. Même si, paradoxalement, ce mouvement est loin d'entamer la position du droit, avec l'expression d'un réel besoin d'ingénierie juridique dans un vaste mouvement de refondation des normes de gestion, c'est en fait une véritable conversion qui est demandée aux gestionnaires pour inaugurer de nouveaux process de travail les conduisant à mettre en question les bases mêmes de leur action et à réaliser ainsi cet *« apprentissage en double boucle »* évoqué par Argyris et Schön (1978). Il leur faut désormais penser la GRH dans une perspective à la fois plus stratégique, globale et individualisante. Les conditions se trouvent donc réunies pour créer un appétit de savoirs. Le recours à des tiers, consultants ou formateurs, se justifie par cette nécessité de donner de l'intelligibilité à ces situations inédites, d'apporter ou de créer des connaissances pertinentes et ''actionnables'' et surtout de faciliter cet apprentissage. La professionnalisation des RH est à ce prix.

Une demande émerge ainsi en matière de formation et de conseil en GRH. Apparemment foisonnante, instable et brouillonne, elle est en réalité traversée par des facteurs structurants et se dessine autour de quelques principes clés qui tiennent désormais lieu de *doxa* en matière de

[15] Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter la radioscopie des politiques et pratiques de gestion des ressources humaines dans la dernière livraison du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, tome 2, sept. 2008.

GRH : l'adaptation de la fonction publique à ses nouvelles missions, la responsabilisation des gestionnaires, l'évaluation de la performance et, plus largement, la recherche d'efficience et d'efficacité. Examiné à la lumière de ces attentes, le processus éducatif, pour reprendre la métaphore industrielle de Mintzberg, ne semble pas toujours adapté.

2. L'apprentissage de la GRH dans les organisations publiques : un processus tiré par les connaissances ?

Envisager la formation ou le conseil en termes de processus (Schein, 1969) conduit inévitablement à s'intéresser aux contenus fabriqués et au corpus de connaissances ainsi produit. Un tel processus ne participe pas d'une simple activité de transformation qui convertirait des connaissances théoriques en savoirs profanes, pour les rendre plus accessibles. Les savoirs de gestion procèdent en effet autant d'une logique scientifique que de nécessités pratiques. C'est particulièrement vrai en GRH où la production et la structuration des connaissances sont indissociables de leur usage (Bournois, Brabet, 1996). Cette connaissance utile pour l'action qui inspire J. Mokyr (2002), alliage d'*episteme* et de *tekhne*, de connaissances analytiques et de savoir-faire, n'est pas non plus dénuée de croyances et de préjugés (Morel, 1992). Elle s'apparente ainsi à ce savoir commun que Giddens (1987) considère comme le seul authentique car niché au cœur de la conscience pratique des acteurs sociaux.

Qu'il s'agisse de formation ou de conseil, l'efficacité du processus réside précisément dans sa capacité à rassembler, intégrer, mobiliser, exploiter et stimuler de véritables flux de connaissances ordinaires. La question des contenus est donc primordiale mais elle est pourtant souvent éludée. Le chercheur comme le décideur ont tendance à se délester de cette perspective substantialiste pour se focaliser sur les modalités de diffusion et d'apprentissage des savoirs. La dimension proprement didactique qui consiste à référer les modes d'apprentissage à la nature des contenus est proprement occultée. Les connaissances en GRH sont d'ailleurs généralement considérées comme homogènes et statiques. C'est précisément le contraire que montre l'analyse des processus de formation et de conseil à l'œuvre dans les administrations publiques. Les demandes en matière de GRH sont en fait très hétérogènes, ce qui justifie d'ailleurs un corpus assez composite et une grande diversité des régimes d'apprentissage.

2.1 Une demande apparemment paradoxale

A l'examen, la demande des gestionnaires autant que celle des managers publics à l'égard des formateurs ou des consultants ne laisse pas d'être ambiguë. L'équivoque peut être d'abord interprétée comme l'expression d'une distorsion entre des besoins exprimés (concernant l'acquisition de connaissances et de méthodes) et des besoins latents (en crédibilité et en légitimité) ; en fait, elle porte aussi et surtout sur les contenus.

Cette ambiguïté, chez les gestionnaires RH, se traduit à la fois par les représentations qu'ils ont de la discipline, leur positionnement dans l'organisation et les perspectives qu'ils attribuent à la fonction RH.

Concernant la nature même de la GRH, les gestionnaires interrogés se réclament tout à la fois d'une vision positiviste des RH, fondée sur le déploiement d'une batterie d'instruments de mesure (à grands renforts de tableaux de bord, de baromètres sociaux ou encore d'outils de contrôle de gestion sociale) et d'une approche relevant des relations humaines. Ils ont tendance d'ailleurs à minimiser les différences, voire les contradictions entre de telles approches pour admettre, qu'en pratique, un mélange de toutes ces écoles est la bonne solution.

Une autre ambiguïté porte sur la place qu'ils s'attribuent dans l'organisation. Ils formulent des besoins très disparates, les justifiant par l'extension de leur portefeuille d'activités et la montée de leur charge, mais avec des biais très réducteurs, évoquant rarement spontanément les autres acteurs ou fonctions de l'organisation. Par exemple, ils n'ont guère de demandes sur l'articulation entre fonction RH et fonction financière, l'approche stratégique et systémique des RH étant d'ailleurs le plus souvent ignorée. Cet oubli est significatif de leur difficulté à se situer dans le système social et à s'y faire reconnaître. Paradoxalement, alors qu'ils revendiquent des responsabilités croissantes, ils se retranchent derrière une vision égocentrique de la GRH qui coïncide avec une approche héroïque et militante de leur métier où ils se sentent ‘‘seuls contre tous’’.

Enfin, ils adhèrent volontiers à une représentation évolutionniste de la fonction RH qu'ils envisagent progressivement plus stratégique et mieux partagée, avec les responsables opérationnels notamment, tout en revendiquant une spécialisation croissante de leur domaine. Ce n'est pas le moindre des paradoxes qu'au moment même où ils exhortent à des modes de management plus transversaux et à la suppression des ‘’silos’’, les gestionnaires s'appuient sur la formation et le conseil pour consolider le leur.

La demande des managers, lorsqu'ils s'engagent dans une formation ou s'adressent à un consultant, n'est pas moins ambiguë, avec une tendance à fondre la GRH dans un discours général sur la transformation des administrations. Majoritairement, ils cherchent des réponses ‘‘concrètes’’ face à leurs difficultés à assumer leurs missions au quotidien. Ils veulent aussi comprendre les bouleversements affectant leur rôle et maîtriser les nouvelles fonctions qui se profilent. Ils sollicitent alors les experts sur des champs éclatés : management de projets transversaux, maîtrise des risques, animation des réseaux, conduite du changement. Ce large spectre de responsabilités auxquelles on les destine les conduit à multiplier les demandes. Enfin, ces managers sont en quête de réassurance et s'interrogent ouvertement sur leurs pratiques. Le caractère hétérogène de leurs demandes confirme assez les multiples rôles de la formation ou du conseil dont la fonction est autant de rassurer que de former. Le problème est

qu'un tel processus est rarement maîtrisé par les directions qui ont commandité les intervenants externes. Ainsi, même là où des administrations ont mis sur pied des cursus sophistiqués de formation au management pour l'ensemble de leurs cadres, la teneur des contenus effectivement transmis et la réalité des tensions mises à jour par de tels apprentissages restent très éloignés de la conscience des directions centrales, du fait même de la faiblesse des dispositifs d'évaluation et de l'absence de suivi des retombées de ces investissements dans l'environnement professionnel.

En définitive, de telles ambiguïtés sont moins la marque d'une confusion que la traduction d'une tension entre différentes logiques structurant la demande de formation et de conseil. Non seulement il n'y a pas une mais des demandes, variables en fonction des contextes et des organisations. Cette variété justifie un corpus à géométrie variable.

2.2 Un corpus à géométrie variable

Les connaissances en matière de GRH sont fondamentalement composites, non seulement parce qu'elles relèvent de multiples logiques mais aussi parce qu'elles sont initiées de mille manières.

Il n'est d'ailleurs pas anodin que les contenus ne trouvent pas tous également preneurs et que certains soient plus prisés que d'autres. Si, parmi les contenus fétiches, la GPEC occupe la première place, il y a en revanche une assez faible appétence pour les thématiques touchant, par exemple, aux relations sociales ou encore à l'organisation et aux conditions de travail. Cette hiérarchie n'est pas seulement l'écho de modes managériales. Elle est aussi le reflet de différences d'exigence des publics à l'égard de contenus qu'ils savent - ou croient - très formalisés, comme la GPEC, ou de thématiques pour lesquelles ils sont persuadés que toute prescription leur serait inutile, en matière de dialogue social ou de conduite du changement par exemple. Leur conviction est que certains savoirs peuvent s'enseigner parce qu'ils se réfèrent à des connaissances codifiées et formalisées et que d'autres, en revanche, ne s'apprennent que sur le tas. Ainsi s'établit subrepticement une distinction entre des savoirs formalisés, facilement transmissibles, et des savoirs peu formalisés destinés à ne pas franchir la barrière de l'enseignement.

Ce clivage en recouvre un autre, entre savoirs « *institutionnels* » et savoirs « *libres* » (Chanut, 2004). En effet, les connaissances formalisées sont aussi souvent celles qui sont promues et véhiculées par l'institution elle-même et pour lesquelles elle use d'un puissant pouvoir de prescription. Ce mode de production des connaissances explique d'ailleurs leur caractère essentiellement normatif et idéologique (Bournois, Brabet, 1996). Dans les services publics en particulier, l'émergence du discours sur les RH est largement redevable à la promotion du Nouveau Management Public (Ferlié, 1996) qui a inspiré des exigences nouvelles en matière de flexibilité, de responsabilisation et d'efficacité. Bien que fortement tributaire de motifs idéologiques, l'émergence de la GRH sur l'agenda de la réforme n'en constitue pas moins une

puissante incitation au développement de pratiques et de connaissances. Naguère reléguée à l'intendance, la GRH est désormais présentée comme ‘‘facteur de performance’’ et considérée comme ‘‘stratégique’’, ce qui oblige les gestionnaires à renouveler leurs approches. Dans ce contexte, le corpus qui se constitue est forcément institutionnalisé, car c'est précisément cette adhérence au monde bureaucratique qui lui donne sens et substance. L'administration a alors un rôle actif dans la fabrication même des contenus, jouant sur des registres variés, allant de la prescription autoritaire à l'incitation, à travers la mise en forme d'outils et de concepts, la normalisation de certaines démarches, l'amplification et la capitalisation d'expériences de terrain ou encore l'encouragement à l'expérimentation. Ce prosélytisme se réalise ainsi diversement par le soutien méthodologique, la promotion de bonnes pratiques, parfois par l'activation de groupes de travail, également par des circulaires qui généralisent des méthodes.

La GPEC est un bon exemple de savoir hautement institutionnalisé. Bénéficiant d'une large promotion interministérielle, ces démarches continuent de figurer parmi les valeurs sûres, en dépit des incertitudes scientifiques qui pèsent sur la notion même de compétence (Courpasson, Livian, 1991), de l'obsolescence des technologies qui lui sont attachées (la méthode Hay a plus de 30 ans!), en ignorant même les précédents échecs[16]. La mise en place des systèmes d'information s'inscrit dans une logique similaire, avec une forte institutionnalisation de la démarche, favorisée par le rapprochement de l'administration et des grands cabinets conseil (Thine, 2004).

A côté de ces savoirs institutionnalisés, il existe des pans entiers de la RH encore balbutiants dans les administrations, pour lesquels le corpus n'est pas encore bien stabilisé et qui sont laissés à la discrétion et à l'inventivité des acteurs de terrain, par exemple, tout ce qui relève du développement personnel, des compétences comportementales ou de savoir-faire managériaux, également les thèmes émergents de la gestion du stress ou du contrôle de gestion sociale. C'est pourquoi on les désigne comme des savoirs ‘‘libres’’, au sens où l'on parle également de logiciels ‘‘libres’’.

Les connaissances institutionnelles sont incontestablement celles qui tirent le plus la demande en formation et en conseil d'autant que d'importants moyens leur sont consacrés. Les intervenants extérieurs sont alors requis tant pour exploiter et enrichir la base de connaissances existante que pour concevoir et déployer des outils afin d'appuyer les visées réformatrices. Quant aux savoirs libres, ils suscitent également une demande de conseil ou de formation, mais davantage sur le mode de l'accompagnement.

[16] Les premières démarches remontent à l'année 1965, sous l'impulsion de M. Long, directeur de la fonction publique et de ministères pionniers comme l'Enseignement et les P.T.T. Le mouvement sera d'ailleurs stoppé, au début des années 80, avec l'abandon du projet CHEOPS, dont l'ambition était de mettre sur pied une base de données des effectifs de la fonction publique (Chavas, 2000).

En définitive, les demandes en matière de RH émanent de préoccupations diverses et sont plus ou moins prescrites par l'administration, ce qui explique le caractère composite des savoirs mobilisés. Les modalités d'apprentissage doivent en conséquence s'adapter à cette gamme variée de contenus.

2.3 Les chemins de l'apprentissage

Ces caractéristiques essentielles des connaissances en RH influencent les modes d'apprentissage : des connaissances validées et formalisées appellent logiquement des mécanismes d'apprentissage plutôt tournés vers la standardisation ou l'application ; des incertitudes conceptuelles poussent au contraire à privilégier l'expérimentation et la mise à l'épreuve des savoirs. La capacité de l'institution à imposer et promouvoir des savoirs est alors déterminante. Plus la distance à l'institution est grande, plus les processus d'apprentissage procèdent par itérations, privilégient l'incrémentalisme et jouent à réduire les dissonances cognitives entre savoirs locaux et savoirs centraux. En revanche, plus la proximité est forte, plus les processus d'apprentissage vont jouer sur d'autres ressorts, comme l'imitation ou la réplication.

Les régimes d'apprentissage se différencient également par la nature du processus, selon qu'il s'agit d'assimilation ou d'accommodation, pour reprendre les modalités identifiées par Piaget (1977). Conçue initialement pour expliquer le développement des capacités cognitives de l'enfant, la distinction est transposable à l'éducation des managers.

Leur apprentissage s'effectue en effet par intégration permanente de nouvelles connaissances et compétences qui viennent s'ajouter à leur stock de connaissances (dans les phases d'assimilation) et également par l'évolution inconsciente de leurs schémas de développement, face à un contexte nouveau, en rupture ou éloigné de leurs références antérieures (dans les phases d'accommodation). L'alternance de ces processus ne se produit pas de façon linéaire. Elle résulte de l'interaction permanente de l'individu et de son environnement. Ces deux mécanismes sont donc distincts mais complémentaires et indissociables. Dans les phases d'assimilation, l'individu s'efforce de rattacher les situations nouvelles à des situations préexistantes, dans le cadre d'une même structure cognitive. Il cherche en quelque sorte à modifier son environnement pour le rendre plus conforme à ses désirs. Inversement, lorsqu'il modifie et ajuste son propre comportement pour répondre aux sollicitations de l'environnement, c'est un processus d'accommodation qui s'accomplit. Ce double mouvement d'accommodation et d'assimilation recouvre en partie la distinction faite par March (1991) entre exploitation et exploration. Celle-ci est caractérisée par la quête de solutions possibles et d'opportunités nouvelles ; dans celle-là au contraire, des savoirs déjà existants et validés sont répétés, raffinés et finalement, routinisés.

Ces distinctions dessinent plusieurs voies d'apprentissage possibles en GRH qui coïncident avec autant de contenus spécifiques.

La logique d'assimilation peut s'opérer de deux façons, par répétition d'opérations ou par expérimentation de certains procédés.

- L'apprentissage d'opérations plus ou moins complexes (par exemple faire un plan de formation, établir une classification des emplois et des compétences ou évaluer l'absentéisme) suppose l'assimilation de méthodes ou de procédures codifiées et systématiques. Ce mode d'apprentissage renvoie en définitive à une vision algorithmique de la résolution des problèmes de gestion. Ces savoirs de gestion qui s'apparentent alors à des métriques se matérialisent dans des décrets, des circulaires, des plans, des indicateurs ou encore des tableaux de bord. C'est à l'institution qu'il incombe de coordonner et formaliser ces contenus et de les aligner sur l'organisation, favorisant ainsi leur diffusion à grande échelle.
- L'apprentissage peut aussi résulter d'un processus d'intégration empirique, par essais-erreurs. Il est alors intimement lié au développement et à la mise au point d'expérimentations. La codification et la formalisation du savoir n'interviennent que lorsque les pratiques sont maîtrisées, rodées et évaluées. Dans cette approche pragmatique, c'est une vision expérientielle du savoir qui prévaut. L'expérimentation de méthodes d'organisation ou encore de nouveaux logiciels illustre assez bien ce processus.

La logique d'accommodation emprunte également deux voies distinctes : la découverte de nouveaux procédés ou l'innovation radicale.

- Lorsque les gestionnaires, à la demande de leur hiérarchie, s'essaient à des méthodes nouvelles, ils s'efforcent de les articuler à leur propre champ de compétence, explorant ainsi une palette de connaissances qui les conduit à modifier leur appréhension de la réalité et à faire des découvertes. Le passage d'un niveau cognitif à un autre consiste dans cette capacité à conduire un projet d'innovation. Il correspond bien à un mécanisme d'accommodation, permettant des réponses adaptées aux enjeux nouveaux. Ce type d'apprentissage concerne en général des domaines de la GRH encore mal connus dont l'apprentissage dépend précisément de la découverte de procédures nouvelles et encore peu rodées. C'est le cas, par exemple, de l'évaluation des performances, de la rémunération au mérite, de la gestion des réorganisations, des démarches de gestion des risques professionnels ou encore du partage de la fonction RH. Sur ces sujets, l'injonction est forte, les pressions sont grandes et les acteurs de terrain fortement sollicités pour innover et trouver des solutions pertinentes.
- Lorsque les savoirs ne figurent pas encore à l'agenda institutionnel, les acteurs de terrain, confrontés à des situations complexes, sont amenés à innover, en rupture parfois avec les modes de penser et de faire. L'apprentissage permet alors véritablement la création de connaissances. Les découvertes se font chemin faisant, dans et par l'action. Elles portent notamment sur l'émergence de nouvelles formes organisationnelles souvent hybrides (réseaux, partenariats…). Elles repoussent aussi les frontières de la discipline et font

émerger des thématiques, comme actuellement, la gestion de la diversité ou le management des savoirs.

Une telle classification, formalisée ci-après, peut ainsi s'opérer en combinant deux dimensions : la dimension institutionnelle (savoirs prescrits *versus* savoirs libres) et la dimension proprement cognitive (exploitation *versus* exploration). Les quatre régimes d'apprentissage qui en découlent (apprentissages par opérations, par l'expérience, par la découverte ou par l'action) éclairent le lien entre les modalités d'apprentissage et le type de contenus.

	EXPLOITATION (assimilation)	**EXPLORATION (accommodation)**
SAVOIRS INSTITUTIONNELS	**Apprentissage par opérations** *Exemples :* GPEC Gestion statutaire Implantation SIRH…	**Apprentissage par la découverte** *Exemples :* Gestion des risques Partage de la fonction RH Evaluation des performances…
SAVOIRS LIBRES	**Apprentissage par essais-erreurs** *Exemples :* Expérimentation de logiciels, de techniques de communication Organisation du travail…	**Apprentissage par et dans l'action** *Exemples :* Gestion de la diversité Management des savoirs Nouvelles formes organisationnelles…

La position des connaissances dans ce répertoire n'est pas donnée définitivement, ne serait-ce que parce que les contenus font l'objet d'ajustements incessants et de révisions permanentes. Aussi la ligne de partage entre savoirs institutionnels et savoirs libres n'est-elle pas définitivement figée. Par exemple, la gestion des risques, longtemps laissée aux initiatives périphériques, prend désormais corps dans des programmes et des plans, notamment dans les hôpitaux où la gestion des risques professionnels devient un enjeu essentiel. La consolidation du corpus en GRH est ainsi fortement liée aux intérêts du moment et les connaissances varient aussi d'une organisation à l'autre. Les connaissances qui se diffusent sont donc à la fois très hétérogènes et mal stabilisées. Elles se développent sous l'effet conjoint de logiques d'expertise, de pratiques d'acteurs et d'exigences institutionnelles. C'est ce qui confère à ces savoirs de gestion leur hétéronomie fondamentale.

Le développement harmonieux des individus supposait, pour Piaget, un équilibre entre assimilation et accommodation. En GRH, cet équilibre est loin d'être atteint, la logique d'exploitation l'emportant le plus souvent sur la logique d'exploration. Il s'ensuit une dégradation du processus éducatif qui compromet la capacité des gestionnaires à apprendre.

3. L'imagination gestionnaire

D'importants biais entravent en effet le processus éducatif et en limitent la portée. Des alternatives sont néanmoins envisageables, qui permettent de réhabiliter toutes les dimensions de l'apprentissage et encouragent davantage l'audace entrepreneuriale (Chia, 1996).

3.1. La dégradation du processus éducatif

L'équilibre entre ces différents régimes d'apprentissage se trouve aujourd'hui perturbé sous l'effet conjugué de trois types de facteurs : le jeu conjoint de l'offre et de la demande, l'inertie organisationnelle ainsi que les dynamiques de professionnalisation des acteurs.

Le problème essentiel est que face à une demande composite, l'offre de formation ou de conseil donne le plus souvent une réponse univoque, confortant plutôt la prééminence des logiques d'exploitation sur les logiques d'exploration. L'importation massive, à partir des années 90, de méthodes clés en main empruntées au privé, par des cabinets en quête de rentabilité, a incontestablement accentué le phénomène. Soutenues par l'idée, chère au Nouveau Management Public, d'une convergence du public vers le privé, ces méthodes ne laissent en réalité guère de place à l'improvisation ou à l'ajustement. Des standards se propagent au détriment d'innovations de gestion, considérées comme risquées et coûteuses. Le phénomène, caractéristique de cette tendance séculaire des bureaucraties à la rationalisation, décrite par Max Weber, se solde par un appauvrissement et une uniformisation des connaissances. L'emprise progressive d'une lecture normée des phénomènes organisationnels aboutit finalement à une version simplifiée et réductrice de la GRH.

Cette tendance au nivellement des connaissances est encore accentuée par les mécanismes d'appel d'offres qui contribuent à faire du consultant ou du formateur un expert anonyme et interchangeable. La procédure, en dépit de nombreux assouplissements offerts par les textes, exclut en effet tout contact préalable pour expliciter le contexte et les objectifs, permettre aux prestataires d'ajuster leurs propositions ou offrir l'occasion aux clients de jauger les équipes. Les critères de sélection qui prévalent induisent des facteurs de rigidité et de standardisation des offres, donnant la prime à des méthodes et des démarches normées plutôt qu'exploratoires, notamment parce que les administrations souhaitent pouvoir les comparer selon des critères qui les prémunissent contre le délit de favoritisme. L'effet n'est pas moindre du côté des prestataires, puisque la juridicisation conduit les cabinets dominants à industrialiser leurs réponses aux appels d'offres. Les cabinets les plus expérimentés font ainsi le choix de se conformer à des standards plutôt que de prendre le risque de déroger aux

injonctions du client, quitte à ignorer le problème soulevé. Ils multiplient alors les signes d'objectivation de la qualité de leurs propositions, en soignant particulièrement l'aspect formel.

Le jeu organisationnel accentue également cette dérive des savoirs de gestion vers l'exploitation et la prescription. L'idée selon laquelle les organisations n'ont pas toutes les mêmes prédispositions au traitement de l'information n'est pas nouvelle. Galbraith (1977) attribuait précisément la variété des formes organisationnelles à des besoins d'information hétérogènes. Dans les administrations cependant, les besoins en GRH ont tendance à se diversifier mais les structures organisationnelles restent étonnamment invariantes et uniformes. En fait, la plupart des gestionnaires RH interrogés, invités à décrire leur organisation, dépeignent des structures hiérarchisées et tayloriennes qui prédisposent assez peu à des apprentissages nouveaux et favorisent davantage l'assimilation que l'accommodation. Ces organisations n'incitent guère au développement de nouveaux savoirs, à l'exception notable cependant de dispositifs conçus dans le cadre de projets complexes, comme le transfert de personnels décentralisés.

Enfin, la volonté de professionnaliser les acteurs en charge de la RH contribue inévitablement à la promotion de savoirs prescrits, seuls à même de leur donner crédibilité dans l'institution voire hors de l'institution.

Ces différents facteurs, qui tiennent autant à des logiques marchandes, organisationnelles ou professionnelles favorisent la promotion de savoirs prescrits au détriment de la recherche de nouvelles connaissances, l'assimilation du corpus existant plutôt que la créativité. C'est finalement le savoir par et dans l'action qui est sacrifié. Les conséquences de cette situation sont à la fois une distribution des rôles assez équivoque entre praticiens, chercheurs et consultants, une certaine bureaucratisation des savoirs de GRH et en définitive, une faible progression des connaissances.

Les frontières entre les métiers de la recherche et ceux du conseil ont ainsi tendance à se brouiller, certains consultants se prévalant de prétentions académiques pour mieux se démarquer de leurs concurrents et certains chercheurs menant des démarches d'ingénierie pour mieux se rapprocher du conseil (Chavas, 2000). Le développement de telles démarches aux confins du conseil et de la recherche se révèle en définitive assez stérile car il renforce l'hétéronomie du champ de la gestion et pousse à la production de connaissances génériques au détriment d'une réflexion spécifique ancrée dans l'action. La discipline sociologique a d'ailleurs connu la même dérive dans les années 60, la recherche académique se trouvant progressivement inféodée à des logiques économiques et étatiques, au risque de perdre en créativité (Herpin, 1978). C'est ce qui explique l'appel lancé par W. Mills pour réhabiliter l'imagination sociologique (1967). De la même manière, le succès des démarches de GRH dans les administrations passe probablement par cet effort d'imagination.

Il paraît essentiel d'endiguer cette tendance à la routinisation des savoirs, finalement préjudiciable à la progression des pratiques et qui se traduit notamment par des découplages caractéristiques des bureaucraties (Brunsson, 1989) entre discours institutionnels, décisions prises et pratiques concrètes des acteurs de terrain. Les discours actuels promeuvent en effet l'image idéalisée d'une RH ''stratégique'' alors que les décisions sont prises en réalité sous le joug d'impératifs budgétaires et que, sur le terrain, les gestionnaires s'ingénient à bricoler des solutions. Chacun joue dans son registre, ce qui contribue finalement au maintien du modèle dominant, domaine d'excellence d'administrations centrales attachées à une vision essentiellement statutaire, pourtant notoirement insuffisante.

Les connaissances en matière de GRH, en définitive, évoluent peu. L'outillage administratif est vieillissant, les démarches prolifèrent mais il n'y a guère d'idées neuves. A favoriser la réplication plus que l'innovation, le répertoire de suggestions des consultants et des formateurs s'épuise, le ritualisme s'installe et les sessions de formation, comme les missions de conseil, s'apparentent à ces *« petites cérémonies »* qui rythment la vie des bureaucraties (Meyer et Rowan, 1977). Ces démarches perdent alors de leur capacité de dévoilement. On est loin des récits de M. Crozier (1963) révélant aux dirigeants de la SEITA ou de l'Agence postale les jeux de pouvoir dans lesquels ils sont pris. En fait, les processus de formation et de conseil ne font guère que ''suivre'' les acteurs mais ne jouent pas le rôle de laboratoires où seraient testées et mises au point des innovations.

La situation actuelle s'avère en définitive préjudiciable au processus éducatif, amputé de sa dimension la plus créative et la plus innovante. L'analyse confirme en effet qu'en dépit d'attentes croissantes et hétérogènes, le jeu conjoint de l'offre et de la demande conduit à privilégier les connaissances existantes au détriment d'idées nouvelles, créant ainsi une réelle inertie. Les modes d'apprentissage qui sont activés jouent également davantage sur la capacité d'assimilation des gestionnaires et managers publics que sur leur capacité à s'accommoder à un nouveau contexte pour découvrir, innover et pousser plus loin les frontières de la GRH publique. Une approche tenant davantage compte des besoins des organisations publiques permettrait de remédier à cette situation et de soutenir la création de connaissances en GRH. Cette optimisation du processus éducatif suppose néanmoins de tout autres pratiques du conseil et de la formation.

3.2 Repenser l'apprentissage

De nouvelles façons de se former et de penser la GRH dans les administrations publiques sont envisageables. Leur objectif est non seulement de gérer les connaissances existantes mais aussi de générer la production de connaissances nouvelles. Ces alternatives, en jouant sur les différents registres d'apprentissage, permettraient non seulement d'optimiser l'exploitation mais aussi de stimuler davantage l'exploration.

L'apprentissage par opérations, bien qu'il soit souvent privilégié, mérite d'être amélioré. Sa finalité est d'accompagner la diffusion à grande échelle des machines de gestion. Il porte certes sur l'acquisition de techniques et de méthodes. Toutefois, comme le soulignait M. Follett, la formation des managers en la matière ne peut pas se limiter à un simple vernis (2002). Les formateurs comme les consultants ont la tâche d'entraîner à ces méthodes et de les diffuser mais il appartient à la hiérarchie d'inciter à leur mise en œuvre et de faciliter leur pratique. L'apprentissage par opérations requiert ainsi un effort dans la durée, tant de la part des intervenants extérieurs que de l'administration. Il convient alors de déployer des formules d'accompagnement qui permettent une véritable appropriation des techniques de gestion et offrent en particulier la possibilité aux différents acteurs de repérer l'impact de ces outils.

L'apprentissage empirique, par essais-erreurs, confère à l'expérimentation une fonction majeure. Pour en tirer le meilleur parti, il convient de reconnaître le droit à l'erreur, de définir des terrains d'expérimentation et de développer l'évaluation. Celle-ci permet en effet non seulement de dégager les correctifs qui s'imposent mais aussi de capitaliser les acquis. Elle se révèle donc indispensable à une véritable mutualisation des savoirs et peut contribuer à entretenir la mémoire des administrations alors même que celles-ci ont une certaine propension à l'amnésie (Gibert, Thoenig, 1993). Une telle approche ne peut évidemment que tirer profit des erreurs mais admettre ce principe suppose une confiance dans les relations que les organisations publiques ne cultivent guère. Développer une véritable intelligence de l'expérimentation n'est donc pas chose aisée dans un environnement privilégiant l'uniformisation des méthodes. Cela suppose d'inventer de nouvelles formes d'intervention, probablement à un niveau microsociologique, qui aident précisément les acteurs de terrain à formaliser leurs pratiques. Le processus d'intervention devient alors une sorte de travail à façon où la matière première est fournie par les praticiens qui trouvent auprès d'un tiers une capacité de diagnostic et de formalisation qui leur fait défaut.

L'exploitation ne suffit pas. L'apprentissage vertueux est aussi celui qui propose des modèles ouverts et ne se cantonne pas aux stéréotypes (James, 1996). C'est bien cette capacité d'exploration qu'il convient de stimuler car elle est seule à même de dégager des pratiques et des idées nouvelles, de susciter des découvertes et surtout de pousser à l'action.

L'apprentissage par la découverte évite précisément le conformisme de l'exploitation en stimulant la quête de solutions nouvelles. Pour impulser de telles démarches, il est sans doute nécessaire d'encourager l'effort de recherche en management public mais plus encore, d'associer praticiens, chercheurs et experts à des découvertes conjointes. Les lieux manquent aujourd'hui qui pourraient servir de laboratoires à ces innovations. Il conviendrait de créer des centres de ressources qui assurent une véritable circulation des savoirs entre les mondes administratif, académique et consultant et créent, en définitive, un sens pour une large communauté intéressée au développement de la GRH publique. Cette capacité à faire sens en tissant des liens entre théorie et pratique peut être stimulée par des démarches conjointes, favorisant la confrontation des acteurs de la GRH et les engageant à des productions

communes, en termes de publications notamment. Ce pourrait être un objectif assigné à la toute nouvelle Ecole de la GRH créée par la Fonction publique.

L'apprentissage par et dans l'action renvoie en fait à une tradition ancienne selon laquelle *« c'est en forgeant que l'on devient forgeron »*. En gestion, le succès de cet apprentissage tient principalement dans la capacité qu'ont les acteurs d'analyser leurs propres pratiques tout en suggérant des améliorations. Ces formes réflexives permettent à l'apprentissage d'être directement utile (et utilisé) tout en générant des connaissances scientifiques nouvelles. En rapprochant ainsi l'art, la science et le métier, selon la formule de Mintzberg (2005), le processus éducatif permet alors de débusquer le savoir caché dans l'agir professionnel (Schön, 1983), gommant la distinction taylorienne entre ceux qui pensent et ceux qui exécutent. Alors que certains y voient un mouvement général des sociétés et une marque de modernité (Giddens, 1994), ces formes de *« savoirs en action »* (Charue-Duboc, 1995) ont finalement assez peu essaimé dans l'univers public. L'enseignement et le conseil gagneraient pourtant à s'en inspirer. L'objectif serait alors d'inventer des situations de formation qui mettent collectivement au défi chercheurs, consultants, managers et gestionnaires de produire des résultats transférables et d'en rendre compte. Les modalités envisageables sont multiples, qu'il s'agisse de formation-action ou de recherche-action qu'il conviendrait de développer pour stimuler des pratiques et des idées nouvelles et soutenir l'effort de développement de la GRH. L'administration ne serait pas alors simple terrain d'observations, d'applications ou d'expérimentations mais davantage le lieu où se joue et s'invente une nouvelle façon de penser et de pratiquer la gestion publique des ressources humaines.

Prendre en compte la diversité de ces situations pédagogiques souligne l'intérêt de rapprocher les acteurs et de jouer conjointement sur les différents registres d'apprentissage pour soutenir le développement de capacités en RH dans les administrations publiques. C'est sans doute aussi la condition nécessaire pour re-penser la GRH publique.

*
* *

Re-penser la GRH publique…

Renverser la perspective et s'interroger sur les demandes des administrations publiques en matière de GRH donne toute la mesure des évolutions qui les affectent. Ces transformations qui travaillent en profondeur les organisations publiques posent un défi non seulement à ceux qui les gèrent mais aussi à ceux qui les forment et les conseillent. Les savoirs en en GRH sont devenus pour les administrations des savoirs critiques. C'est pourtant toujours une logique d'offre qui prévaut alors même que les demandes s'amplifient et se transforment. De surcroît, les mécanismes d'apprentissage mobilisés privilégient davantage la routine et la réplication que la découverte et l'innovation. Il s'ensuit que le processus d'apprentissage se dégrade et

n'est pas véritablement tiré par des connaissances nouvelles. L'analyse montre néanmoins que le manager *« bien éduqué »* n'est pas qu'un *« mythe »* (Livingston, 1991). Les réformes et transformations en cours offrent d'ailleurs l'occasion de développer des savoirs, de concevoir de nouveaux modes d'apprentissage et de stimuler la GRH en la faisant sortir du carcan de ses routines et de ses procédures. Des nécessités du moment, il est donc possible de faire vertu.

Re-penser ainsi la GRH publique, c'est finalement jouer sur deux registres, s'aventurer dans l'exploration de nouvelles pratiques sans négliger toutefois l'exploitation de celles qui sont maîtrisées. Les spécialistes de gestion, chercheurs, formateurs et consultants, dans leur position de ''tiers réflexifs'', sont au cœur de cette ambition, pour autant que se constitue une communauté de travail dont les gestionnaires et les managers sont également parties prenantes. Cette communauté, à la fois de pratiques et d'analyses, a doublement vocation à produire et diffuser des savoirs. Du gestionnaire, il est attendu qu'il oriente les recherches à partir de problèmes d'action concrets ; du manager, qu'il impulse des découvertes, accepte les expérimentations, s'ouvre à l'évaluation ; du consultant, qu'il s'empare des matériaux et des méthodes pour consolider les savoirs prescrits et en concevoir d'autres, tout en se préservant de la tentation de ''breveter'' ses ''produits'' ; enfin, du chercheur qu'il investisse encore plus le champ de la GRH publique et qu'il fasse preuve d'humilité en partageant ses connaissances et en acceptant de les soumettre aux jugements des acteurs de terrain. C'est bien dans le jeu de cette confrontation que la GRH se pense, se pratique et s'invente dans les organisations et que peut finalement s'enclencher une dynamique vertueuse d'apprentissage.

Bibliographie :

Argyris C., Schön D. (1978), *Organizational learning : a theory of action perspective*, Reading, MA, Addison-Wesley.

Bergadaa M. (1990), *Gestion et pédagogie*, MacGraw Hill.

Brabet J. (1999), « Peut-on enseigner autre chose que le modèle instrumental en GRH ? », *Gérer et comprendre*, *Annales des mines*, décembre.

Bournois F. et Brabet J. coord. (1996), « Les connaissances en gestion des ressources humaines. Réflexion sur leurs modes de production et sur leurs caractéristiques essentielles. » in *Repenser la G.R.H.*, Paris, Economica.

Brunsson N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and Actions in Organizations*, New York, John Wiley and Sons.

Burlaud A. (1989), « Management public et formation des fonctionnaires : l'art et la manière », *Politiques et management public*, n° 4, décembre, p. 1-13.

Chanut V. (2004), *L'Etat didactique*, Paris, L'Harmattan.

Chanut V. (2008), « La GRH, facteur clé de succès ou d'échec du management public de demain ? », *Etats généraux du management*, FNEGE, septembre 2008, à paraître sous la dir. de B. Pras.

Charue-Duboc F. (dir.) (1995), *Des savoirs en action*, Paris, L'Harmattan.

Chavas H. (2000), *Le conseil en ressources humaines et la modernisation du secteur public*, thèse pour le doctorat en sciences de gestion, Université Panthéon-Assas (Paris 2).

Chavas H., Crozet P. (2008), « L'entretien d'évaluation dans la fonction publique : des intentions affichées aux effets constatés. », in Guérard S. (dir.), *La GRH publique en questions. Une perspective internationale*, Paris, L'Harmattan.

Chia R. (1996), « Teaching Paradigm Shifting in Management Education : University Business Schools and the Entrepreneurial Imagination », *Journal of Management Studies* 33, n°4, p.409-428.
Courpasson D., Livian Y.F. (1991), « Le développement récent de la notion de compétence. Glissement sémantique ou idéologie ? », *Revue française de gestion des ressources humaines*, n°1, octobre, p.3-10.
Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.
Fanchon Ph., Rojot J. (1989), « Faut-il enseigner la gestion des ressources humaines ? Et si oui, est-ce possible ? », *Personnel*, n° 305, juin 1989, p. 58-63.
Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
Follett M. (2002), *Diriger au-delà du conflit*, trad. M. Mousli, Paris, Village mondial.
Galbraith J.R. (1977), *Organization Design*, Reading, M.A., Addison-Wesley.
Gibert P., Thoenig J.C. (1993), « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et management public*, vol. 11, n°1, mars.
Giddens A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, l'Harmattan.
Herpin N. (1973), « Les militants ou la fin des sociologues séculiers ? », *Les sociologues américains et le siècle*, Paris, PUF, p. 147-158.
James W. (1891), *Conférences sur l'éducation*, Paris, L'Harmattan, trad. fr. 1996.
Livingston J.S. (1971), « Myth of the Well Educated Manager », *Harvard Business Review*, p.79-89.
March J. G. (1991), « Exploration and exploitation in organizational Learning », *Organization Science*, 2, p. 20-31.
March J. G. (1999), « Les mythes du management », *Gérer et comprendre*, n°57, sept.
Meyer J.W., Rowan B. (1977), « Institutionalized Organisations : Formal structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol.83, n°2, p. 340-363.
Mills C.W (1967), *L'Imagination sociologique*, trad.fr.1967, Maspéro.
Mintzberg H. (2005), *Des managers des vrais ! Pas des MBA. Un regard critique sur le management et son enseignement*, Paris, Editions d'organisation.
Mokyr J. (2002), *The Gifts of Athena*, Princeton University Press.
Morel C. (1992), « Le mal chronique de la connaissance ordinaire sur l'entreprise », *Gérer et Comprendre*, sept., p. 71-83.
Mreiden A. (2000), *Le conseil en management*, Paris, Editions les Echos.
Pfeffer J., Sutton R.I. (1999), *The knowing-doing gap : how smart companies turn knowledge into action*, Boston, MA, Harvard Business School Press.
Piaget J. (1977), *Etudes sociologiques*, Genève-Paris, Droz.
Saint-Martin D. (2000), « Enarchie contre 'consultocratie' : les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 80 », *Entreprises et Histoire*, n°25, oct.
Schein E. (1969), *Process Consultation : its Role in Organisation Development*, Addison Wesley.
Schön, D. (1983), *The Reflective Practitioner*, New York, Basic Books.
Stern P., Tutoy P. (1995), *Le métier de consultant*, Paris, Editions d'organisation.
Tardif M., Lessard Cl. (2005), *La profession d'enseignant aujourd'hui : évolutions, perspectives et enjeux internationaux*, De Boek.
Thine S. (2004), « L'espace du conseil sous l'effet des ERP », *Sciences de la société*, n°61.